

ОРЕНБУРГСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 18 июля 2011 г. по делу N 3-43/2011

Оренбургский областной суд в составе:
председательствующего судьи Федотовой Л.Б.
при секретаре Ефимовой Ю.Г.

с участием прокурора Толмача А.В.,

представителей Правительства Оренбургской области Ивановой Н.С., действующей по доверенности N 01/22-586 от 22 июня 2011 года, Башировой В.И., действующей по доверенности N 01/22-583 от 22 июня 2011 года, представителя Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Оренбургской области Квитко С.Н., действующего по доверенности N 05-05/3813 от 24 июня 2011 года, представителей ООО "Соль-Илецк-курорт" Абдуршина И.В., Иванкова И.А., действующего по доверенности N 261 от 29 июня 2011 года, Провоторовой Ю.С., действующей по доверенности N 209 от 1 июня 2011 года, представителя администрации Соль-Илецкий район Оренбургской области Равилова Р.Р., действующего по доверенности N 322 от 10 февраля 2011 года, представителя администрации муниципального образования городское поселение город Соль-Илецк Кудряшовой О.В., действующей по доверенности N 01/2011 от 11 января 2011 года,

рассмотрев 18 июля 2011 года в открытом судебном заседании в городе Оренбурге гражданское дело по заявлению исполняющего обязанности прокурора Оренбургской области о признании противоречащими Федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению п. п. 14, 34 - 38 Постановления Правительства Оренбургской области N 246-п от 22 апреля 2011 года "Об утверждении порядка использования и охраны лечебно-оздоровительной местности местного значения, расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район",

установил:

исполняющий обязанности прокурора Оренбургской области обратился в суд с иском, указав, что Постановлением Правительства Оренбургской области от 3 декабря 2010 года N 871-п территории озера Развал (кадастровый паспорт земельного участка от 4 февраля 2010 года N 5647/201/10-0559) и озера Тузлучное (кадастровый паспорт земельного участка от 4 февраля 2010 года N 5647/201/10-0558), расположенных в границах муниципального образования городское поселение город Соль-Илецк, признаны лечебно-оздоровительной местностью местного значения "Соленые озера" (далее - ЛОММЗ "Соленые озера").

Постановлением Правительства Оренбургской области от 22 апреля 2011 года N 246-п "Об утверждении порядка использования и охраны лечебно-оздоровительной местности местного значения, расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район" утвержден порядок использования и охраны лечебно-оздоровительной местности местного значения, расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район.

Предметом правового регулирования данного Постановления являются отношения, связанные с реализацией полномочий Правительства Оренбургской области по утверждению порядка использования и охраны лечебно-оздоровительной местности местного значения, расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район в соответствии с абзацем 5 статьи 5 Федерального закона от 23 февраля 1995 года N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах".

Данное Постановление утверждает порядок, определяющий особенности использования и охраны лечебно-оздоровительной местности местного значения, расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район.

Конституцией Российской Федерации и частью 2 статьи 10 Федерального закона от 23 февраля 1995 года N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных

местностях и курортах" установлено, что вопросы владения, пользования и распоряжения природными лечебными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с абзацем 5 статьи 5 Федерального закона от 23 февраля 1995 года N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" установлено, что вопросы владения, пользования и распоряжения природными лечебными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В официальном тексте документа, видимо, допущена опечатка: Закон Оренбургской области N 724/213-ОЗ принят 20.11.2000, а не 20.11.2011.

В официальном тексте документа, видимо, допущена опечатка: в части 1 статьи 42 "Устава (Основного Закона) Оренбургской области" пункт "а" отсутствует, имеется в виду пункт "а" части 1 статьи 44.

С учетом положений Устава (основного Закона) Оренбургской области от 20 ноября 2011 года N 724/213-ОЗ (пункта "а" части 1 статьи 42 и части 2 статьи 44) Правительство Оренбургской области вправе было принять данный нормативный акт, и он является необходимым для урегулирования заявленных в нем правоотношений и достаточным для этого.

Вместе с тем, некоторые положения Постановления Правительства Оренбургской области от 22 апреля 2011 года N 246-п "Об утверждении порядка использования и охраны лечебно-оздоровительной местности местного значения, расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район" противоречат действующему законодательству и подлежат признанию недействующими и не подлежащими применению.

Согласно пунктам 14, 34 - 38 Порядка пользования территорией ЛОММЗ "Соленые озера" и природными лечебными ресурсами является платным. Пунктами 34 - 38 Порядка установлены особенности, условия и порядок взимания платы.

В соответствии с абзацем 4 статьи 5 Федерального закона от 23 февраля 1995 года N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию отношений в области функционирования, развития и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов относится определение формы и размеров платы за пользование территориями курортов регионального и местного значения в пределах норм, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

ЛОММЗ "Соленые озера" не является курортом.

Таким образом, субъектам Российской Федерации полномочия по установлению платы и права на взимание платы за пользование территориями и природными лечебными ресурсами лечебно-оздоровительных местностей действующим законодательством Российской Федерации не предоставлены.

На основании изложенного, с учетом, что противоречащие федеральному законодательству положения пунктам 14, 34 - 38 Порядка использования и охраны ЛОММЗ "Соленые озера", расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район, утвержденного Постановлением Правительства Оренбургской области от 22 апреля 2011 года N 246-п нарушают принципы верховенства федерального закона, просил признать недействующим и не подлежащим применению положения пунктов 14, 34, 35, 36, 37 и 38 Порядка использования и охраны ЛОММЗ "Соленые озера", расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район, утвержденного Постановлением Правительства Оренбургской области от 22 апреля 2011 года N 246-п.

В судебном заседании прокурор заявленные требования поддержал по основаниям, приведенным в исковом заявлении, полагал, что абзац 3 пункта 33 Постановления также противоречит действующему законодательству.

Представители Правительства Оренбургской области Иванова Н.С. и Баширова В.И. с заявлением прокурора не согласились, полагают, что оспариваемые прокурором пункты

нормативного акта приняты Правительством в пределах предоставленных полномочий. Просили в удовлетворении заявления отказать.

Представитель Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Оренбургской области Квитко С.Н. поддержал заявление прокурора, просил его удовлетворить.

Представители заинтересованных лиц ООО "Соль-Илецк-курорт" Абдуршин И.В., Иванков И.А., Провоторова Ю.С., представитель администрации Соль-Илецкий район Оренбургской области Равилов Р.Р., представитель администрации муниципального образования городское поселение город Соль-Илецк Кудряшова О.В. полагали, что заявление является необоснованным и просили в его удовлетворении отказать.

Заслушав пояснения сторон, исследовав материалы дела, судебная коллегия приходит к следующему.

В официальном тексте документа, видимо, допущена опечатка: Федеральный закон N 26-ФЗ принят 23.02.1995, а не 22.02.1995.

Правоотношения в области владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами на федеральном уровне регламентированы Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 22 февраля 1995 года N 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" (далее Федеральный закон от 22 февраля 1995 года N 26-ФЗ), Федеральным законом от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (далее Федеральный закон от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ), иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации закреплено, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт "в" части 1 статьи 72).

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно преамбуле Федерального закона от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ особо охраняемые природные территории - участки земли водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

В соответствии со статьей 2 указанного Закона лечебно-оздоровительные местности и курорты относятся к особо охраняемым природным территориям.

Статьей 31 указанного Закона установлено, что территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия), могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты выделяются в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств.

Освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях территории, которые обладают природными лечебными ресурсами, а также располагают необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры, являются курортами (части 1, 2, 5).

Статья 32 указанного Закона определяет режим особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Согласно преамбуле Федерального закона от 23 февраля 1995 года N 26-ФЗ природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты являются национальным достоянием народов Российской Федерации, предназначены для лечения и отдыха населения и относятся соответственно к особо охраняемым природным объектам и территориям, имеющим свои особенности в использовании и защите.

В статье 1 указанного Закона определены понятия:

лечебно-оздоровительная местность - территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения;

курорт - освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

В соответствии со статьей 5 указанного Закона к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию отношений в области функционирования, развития и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов относятся:

признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом регионального значения;

установление границ и режима округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

определение формы и размеров платы за пользование территориями курортов регионального и местного значения в пределах норм, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

регулирование в области использования и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов за исключением переданных в ведение Российской Федерации;

международное сотрудничество в сфере изучения и использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, курортов и курортных регионов (районов);

ведение реестра лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального значения, включая санаторно-курортные организации.

Постановлением Правительства Оренбургской области от 22 апреля 2011 года N 246-п "Об утверждении порядка использования и охраны лечебно-оздоровительной местности местного значения, расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район" был утвержден порядок использования и охраны лечебно-оздоровительной местности местного значения, расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район.

Постановление Правительства Оренбургской области от 22 апреля 2011 года опубликовано в газете "Оренбуржье" N 65 29 апреля 2011 года.

Пунктом 14 указанного Постановления установлено, что пользование территориями ЛОММЗ "Соленые озера" и природными ресурсами является платным.

Пунктом 33 абзацем 3 данного Постановления указано, что финансово-экономическое обеспечение деятельности и развитие ЛОММЗ "Соленые озера", включая развитие транспорта, систем канализации, водоснабжения, телерадиовещания, связи, энергообеспечения и природоохранные мероприятия, осуществляются за счет, в том числе, взимаемой платы за использование территории и ресурсов ЛОММЗ "Соленые озера".

Пунктами 34 - 38 указанного Постановления установлено, что плата за использование территории и ресурсов ЛОММЗ "Соленые озера" согласно пункту 14 настоящего Порядка производится юридическими и (или) физическими лицами, использующими на соответствующих видах права земельные участки в границах местности и осуществляющими на этих земельных участках предпринимательскую деятельность (далее - резиденты ЛОММЗ "Соленые озера") (пункт 34).

Плата за использование территории и ресурсов ЛОММЗ "Соленые озера" с резидентов ЛОММЗ "Соленые озера" взимается в виде установленного процента от фактической выручки резидента ЛОММЗ "Соленые озера" по виду взимаемой платы, установленной в пункте 36 настоящего Порядка, полученной за определенный период с посетителей ЛОММЗ "Соленые озера" (пункт 35).

Резиденты ЛОММЗ "Соленые озера" имеют право взимать с посетителей ЛОММЗ "Соленые озера" плату за использование инфраструктуры и территории ЛОММЗ "Соленые озера" по стоимости, согласованной с органами местного самоуправления муниципального образования Соль-Илецкий район (пункт 36).

Размер платы за использование территории и ресурсов ЛОММЗ "Соленые озера", установленной для резидентов ЛОММЗ "Соленые озера", составляет 5 процентов от фактически полученной выручки резидентом ЛОММЗ "Соленые озера" по статье доходов "плата за использование инфраструктуры и территории ЛОММЗ "Соленые озера" (пункт 37).

Порядок, сроки и другие условия внесения платы за использование территории и ресурсов ЛОММЗ "Соленые озера" определяются для резидентов ЛОММЗ "Соленые озера" в рамках договора аренды земельного участка.

В соответствии с частью 1 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

В соответствии с частью 3 статьи 246 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований.

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации в пункте 25 Постановления от 29 ноября 2007 года N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Приведенные положения полностью согласуются и с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно подчеркивал, что именно нарушения требований определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования не обеспечивают единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона, самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (Постановление от 17 июня 2004 года N 12-п).

Анализируя положения пункта 14 Постановления Правительства Оренбургской области, суд приходит к выводу, что этот пункт изложен в неопределенной редакции, не соответствующей требованиям ясности и определенности правового регулирования, поскольку не содержит указания на то, для кого эта плата устанавливается.

Сравнительный анализ оспариваемых прокурором положений, а также абзаца 3 пункта 33 Постановления Правительства Оренбургской области с федеральными нормами приводит к выводу о том, что нормы регионального нормативного акта не соответствуют действующему законодательству на основании следующего.

Исходя из положений статьи 5 Федерального закона от 23 декабря 1995 года N 26-ФЗ полномочия государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в

отношении ЛОММЗ состоят в осуществлении нормативно-правового регулирования в отношении таких территорий по вопросам использования и охраны.

Решение указанных вопросов предполагает установление норм, устанавливающих порядок использования таких территорий, определение видов деятельности, которые могут привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих целебными свойствами, которые в границах ЛОММЗ запрещаются (ограничиваются), установление границ и режима округов санитарной охраны ЛОММЗ.

Между тем, оспариваемые прокурором нормы, по сути, регулируют отношения арендаторов земельных участков в границах ЛОММЗ и граждан, тогда как данные отношения регулируются другими нормами права.

Определение формы и размеров платы за пользование территорией ЛОММЗ и природными лечебными ресурсами не относится к полномочиям субъекта Российской Федерации, поскольку в соответствии с вышеуказанной федеральной нормой определение платы устанавливается за пользование курортами.

Территория, по поводу которых возник спор, не имеет статуса курорта.

Поэтому в оспариваемой части нормативный акт, принят Правительством Оренбургской области с превышением предоставленных полномочий.

Суд не соглашается с доводами Правительства Оренбургской области о законности оспариваемых норм, так как законом не запрещено взимание платы за пользование лечебно-оздоровительной местностью и природными лечебными ресурсами, поскольку в сфере публичного права разрешено то, на что имеется указание в Законе, а иное означало бы нарушение конституционного принципа разделения властей.

Суд находит доводы Правительства Оренбургской области и заинтересованных лиц о том, что на федеральном уровне вопросы по установлению платы за пользование лечебно-оздоровительной местностью местного значения не урегулированы, в связи с чем, Правительство Оренбургской области вправе было урегулировать данный вопрос самостоятельно, ошибочными, поскольку компетенция субъекта Российской Федерации, в том числе и по вопросам установления платы за пользование территориями, имеющими определенный статус определена Федеральным законом N 26-ФЗ от 23 февраля 1995 года "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" и которым осуществлено правовое урегулирование вышеуказанных вопросов.

В соответствии с частью 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Таким образом, суд приходит к выводу, что заявление исполняющего обязанности прокурора Оренбургской области является обоснованным и подлежит удовлетворению.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 194 - 199 ГПК Российской Федерации, суд решил:

заявление исполняющего обязанности прокурора Оренбургской области удовлетворить.

Признать противоречащими Федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления решения суда в законную силу пункт 14, абзац 3 пункта 33, пункты 34 - 38 Постановления Правительства Оренбургской области N 246-п от 22 апреля 2011 года "Об утверждении порядка использования и охраны лечебно-оздоровительной местности местного значения, расположенной на территории озер Развал и Тузлучное, в границах муниципального образования Соль-Илецкий район".

Поручить Правительству Оренбургской области опубликовать соответствующее сообщение о решении суда после вступления его в законную силу в газете "Оренбуржье".

Решение может быть обжаловано и опротестовано в течение 10 дней в Верховный Суд Российской Федерации через Оренбургский областной суд.

Судья Оренбургского
областного суда
Л.Б. ФЕДОТОВА